

Принята
протоколом заседания
Правительственной комиссии
по предупреждению и ликвидации
чрезвычайных ситуаций и обеспечению
пожарной безопасности
от 18 июня 2013 г. N 4

КОНЦЕПЦИЯ СОЗДАНИЯ КОМПЛЕКСНОЙ СИСТЕМЫ ИНФОРМИРОВАНИЯ И ОПОВЕЩЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ПРИ УГРОЗЕ И ВОЗНИКНОВЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

1. ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) - объединение органов управления, сил и средств федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий (акваторий) от чрезвычайных ситуаций.

Постоянно действующими органами управления РСЧС являются:

на федеральном уровне - Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, подразделения федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы, для решения задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны;

на межрегиональном уровне - территориальные органы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

на региональном уровне - территориальные органы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации;

на муниципальном уровне - органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны при органах местного самоуправления;

на объектовом уровне - структурные подразделения организаций, уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны.

Органами повседневного управления РСЧС являются:

на федеральном уровне - Национальный центр управления в кризисных ситуациях, центры управления в кризисных ситуациях (ситуационно-кризисные центры), информационные центры, дежурно-диспетчерские службы федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы;

на межрегиональном уровне - центры управления в кризисных ситуациях региональных центров;

на региональном уровне - центры управления в кризисных ситуациях главных управлений Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по субъектам Российской Федерации, информационные центры, дежурно-диспетчерские службы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

на муниципальном уровне - единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных

образований;

на объектовом уровне - дежурно-диспетчерские службы организаций (объектов).

Единая дежурно-диспетчерская служба (ЕДДС) - орган повседневного управления местной (городской) подсистемы РСЧС, предназначенный для координации действий дежурных и диспетчерских (дежурно-диспетчерских) служб города и создаваемый при органе управления ГОЧС.

Дежурно-диспетчерская служба (ДДС) - дежурный или диспетчерский орган городской службы, входящей в местную подсистему РСЧС и имеющей силы и средства постоянной готовности к действиям в чрезвычайных ситуациях.

Потенциально опасный объект - это объект, на котором используют, производят, перерабатывают, хранят или транспортируют радиоактивные, пожаровзрывоопасные, опасные химические и биологические вещества, создающие реальную угрозу возникновения источника чрезвычайной ситуации.

Чрезвычайная ситуация (ЧС) - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Зона чрезвычайной ситуации - это территория, на которой сложилась ЧС.

Нештатная ситуация - сочетание условий и обстоятельств при эксплуатации технических систем, отличающихся от предусмотренных проектами, нормами и регламентами и ведущих к возникновению опасных состояний в технических системах.

Оперативная оценка обстановки - своевременное выявление и идентификация опасности, возможных ее источников, определение вероятности возникновения идентифицированных опасных событий и оценка их последствий для всех предполагаемых вариантов развития ситуации, выбор наиболее целесообразных вариантов действий, при которых достигается существенное снижение рисков и уменьшение масштабов ЧС природного, техногенного характера, а также последствий реализации военных опасностей.

Специализированные технические средства оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей - это специально созданные технические устройства, осуществляющие прием, обработку и передачу аудио- и (или) аудиовизуальных, а также иных сообщений об угрозе возникновения, о возникновении чрезвычайных ситуаций и правилах поведения населения.

ОКСИОН - общероссийская комплексная система информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей.

СЗИОНТ - система защиты от угроз природного и техногенного характера, информирования и оповещения населения на транспорте.

2. ВВОДИМЫЕ ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Информация о ЧС - сообщение или совокупность сообщений, передаваемых органам повседневного управления, силам и средствам РСЧС, а также населению об опасности или факте возникновения чрезвычайной ситуации и рекомендуемых действиях.

Оповещение населения о ЧС - это доведение до населения сигналов оповещения и экстренной информации об опасностях, возникающих при угрозе возникновения или возникновении ЧС природного и техногенного характера, а также при ведении военных действий или вследствие этих действий, о правилах поведения населения и необходимости проведения мероприятий по защите.

Информирование населения о ЧС - это доведение до населения через средства массовой информации и по иным каналам информации о прогнозируемых и возникших ЧС, принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также проведение пропаганды знаний в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах, и обеспечения пожарной безопасности.

Система оповещения РСЧС - организационно-техническое объединение сил, средств связи и оповещения, сетей вещания, каналов сети связи общего пользования, обеспечивающих доведение информации и сигналов оповещения до органов управления, сил РСЧС и населения.

Комплексная система экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций - это элемент системы оповещения населения о ЧС, представляющий собой комплекс программно-технических средств систем оповещения и мониторинга опасных природных явлений и техногенных процессов, обеспечивающий доведение сигналов оповещения и экстренной информации до органов управления РСЧС и до населения в автоматическом и (или) автоматизированном режиме.

Зона экстренного оповещения населения - это территория, подверженная риску возникновения быстроразвивающихся опасных природных явлений и техногенных процессов, представляющих непосредственную угрозу жизни и здоровью находящихся на ней людей.

Сигналы оповещения - специальные сигналы, предназначенные для оповещения об опасности.

3. АННОТАЦИЯ

Прогнозируемые, а также возникающие вне прогноза техногенные и природные ЧС требуют оперативных и скоординированных действий со стороны всех уровней РСЧС. Своевременное оповещение и информирование населения о возможных угрозах возникновения ЧС, способах их предотвращения, о поведении в случае их возникновения, способах защиты позволяют обеспечить снижение потерь среди населения и материального ущерба. На решение комплекса этих задач направлена работа действующих систем оповещения в составе РСЧС.

Согласно законодательству Российской Федерации федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации обязаны оперативно и достоверно информировать население через средства массовой информации, в том числе с использованием специализированных технических средств информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей и по иным каналам о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также о принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты от них.

В настоящее время в Российской Федерации созданы и функционируют региональные (в границах субъектов Российской Федерации), местные (в границах муниципальных образований) и локальные (объектовые) системы оповещения населения (в районах размещения потенциально опасных объектов), а также в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. N 1522 развернуты работы по созданию комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций на территориях, подверженных воздействию опасных быстроразвивающихся природных явлений и техногенных процессов.

Схема действующей системы оповещения населения в соответствии с [приказом](#) МЧС России, Мининформсвязи России и Минкультуры России от 25 июля 2006 г. N 422/90/376 "Об утверждении Положения о системах оповещения населения" (зарегистрирован в Минюсте России 12 сентября 2006 г., регистрационный N 8232) приведена в [приложении N 1](#).

В соответствии с положениями Федерального [закона](#) от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне" создание и поддержание в постоянной готовности к задействованию систем оповещения является составной частью комплекса мероприятий, проводимых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями в пределах своих полномочий на соответствующих территориях (объектах), по подготовке и ведению гражданской обороны, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. При этом системы оповещения могут быть задействованы как в мирное, так и в военное время.

Непосредственное оповещение населения осуществляется силами органов повседневного управления РСЧС с использованием различных систем и технических средств, создаваемых

федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями. При этом в зависимости от характера и масштаба угрозы населению применяются различные формы, методы и способы оповещения населения. Положениями Федерального закона от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" определены режимы функционирования органов управления и сил РСЧС (повседневной деятельности, повышенной готовности и ЧС), порядок организации деятельности которых и уровень реагирования (объектовый, местный, региональный, федеральный и особый) определяются в зависимости от классификации ЧС, характера ее развития, привлекаемых сил и средств, а также других факторов. Уровень реагирования определяется решением соответствующего руководителя органа государственной власти, в ведении которого находится территория, подвергшаяся угрозе или воздействию ЧС.

Кроме того, осуществляются работы по созданию специализированных технических средств информирования и оповещения населения, таких как общероссийская комплексная система информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей (ОКСИОН) и система защиты от угроз природного и техногенного характера, информирования и оповещения населения на транспорте (СЗИОНТ), предназначенных для информирования и оповещения населения в местах массового пребывания и на объектах транспортной инфраструктуры.

В условиях быстро меняющихся рисков ЧС (рост масштабов, синергетическое развитие природно-техногенных процессов, появление принципиально новых угроз), современного развития телекоммуникационных технологий, интенсивного развития транспортной инфраструктуры и реализации крупных инфраструктурных проектов, в том числе и в труднодоступных местах, урбанизации населения и, соответственно, появления значительного количества новых мест массового пребывания людей - требуется пересмотр подходов к дальнейшему развитию систем информирования и оповещения по всем направлениям.

Так, рост масштабов ЧС и возникновения катастрофического развития синергетических природно-техногенных процессов, являющихся источниками ЧС, требуют значительного сокращения времени оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении ЧС, а урбанизация населения, появление значительного количества мест массового пребывания людей, развитие транспортной инфраструктуры и зависимость от систем жизнеобеспечения - значительного повышения уровня культуры безопасности населения, соответственно, новых форм и способов их информирования и оповещения, а также одновременного значительного процентного увеличения охвата средствами доведения информации до населения, в том числе экстренной информации и сигналов оповещения.

В то же время необходимы технические средства, которые позволяют индивидуально доводить экстренную информацию о ЧС до любого человека, проживающего или находящегося, в том числе, на малонаселенных территориях и в труднодоступных местах.

На современном этапе развития систем оповещения и информирования населения об угрозе возникновения или факте возникновения ЧС, повышение их оперативности, может быть достигнуто лишь путем автоматизации процессов и минимизации влияния человеческого фактора в них, а в ряде случаев даже полного его исключения, комплексного сопряжения и задействования действующих и внедряемых технических средств и технологий оповещения и информирования населения, а также многократного дублирования каналов передачи сигналов о ЧС.

Настоящая Концепция создания комплексной системы информирования и оповещения населения при угрозе возникновения и возникновении чрезвычайных ситуаций (далее - Концепция) представляет собой систему взглядов, принципиальных положений и направлений по развитию информирования и оповещения населения в рамках РСЧС для обеспечения своевременного и гарантированного доведения до каждого человека, находящегося на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, либо в зоне чрезвычайной ситуации, достоверной информации об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайной ситуации, правилах поведения и способах защиты в такой ситуации.

4. НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМ

ОПОВЕЩЕНИЯ И ИНФОРМИРОВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Государственная политика и нормативное регулирование в области создания, поддержания в готовности и задействования систем оповещения и информирования населения осуществляются в соответствии со следующими основными нормативными правовыми документами.

4.1. федеральными законами:

от 27 декабря 1991 г. [N 2124-1](#) "О средствах массовой информации";

от 21 декабря 1994 г. [N 68-ФЗ](#) "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера";

от 21 декабря 1994 г. [N 69-ФЗ](#) "О пожарной безопасности";

от 21 июля 1997 г. [N 116-ФЗ](#) "О промышленной безопасности опасных производственных объектов";

от 12 февраля 1998 г. [N 28-ФЗ](#) "О гражданской обороне";

от 6 октября 1999 г. [N 184-ФЗ](#) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";

от 7 июля 2003 г. [N 126-ФЗ](#) "О связи";

от 6 октября 2003 г. [N 131-ФЗ](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

4.2. [указом](#) Президента Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. N 1522 "О создании комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или возникновении чрезвычайных ситуаций".

4.3. постановлениями Правительства Российской Федерации:

от 1 марта 1993 г. [N 178](#) "О создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов";

от 1 марта 1993 г. N 177 "Об утверждении Положения о порядке использования действующих радиовещательных и телевизионных станций для оповещения и информирования населения Российской Федерации в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени";

от 9 июня 1995 г. N 578 "Об утверждении Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации";

от 24 марта 1997 г. N 334 "О порядке сбора и обмена в Российской Федерации информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера";

от 30 декабря 2003 г. N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций";

от 31 декабря 2004 г. N 894 "Об утверждении перечня экстренных оперативных служб, вызов которых круглосуточно и бесплатно обязан обеспечить оператор связи пользователю услугами связи, и о назначении единого номера вызова экстренных оперативных служб";

от 31 декабря 2004 г. N 895 "Об утверждении Положения о приоритетном использовании, а также приостановлении использования любых сетей связи и средств связи во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера";

от 11 февраля 2005 г. N 68 "Об особенностях государственной регистрации права собственности и других вещных прав на линейно-кабельные сооружения связи";

от 13 апреля 2005 г. N 214 "Об утверждении Правил организации и проведения работ по обязательному подтверждению соответствия средств связи";

от 15 апреля 2005 г. N 222 "Об утверждении Правил оказания услуг телеграфной связи";

от 21 апреля 2005 г. N 241 "О мерах по организации оказания универсальных услуг связи";

от 18 мая 2005 г. N 310 "Об утверждении Правил оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи";

от 25 мая 2005 г. N 328 "Об утверждении Правил оказания услуг подвижной связи";

от 6 июня 2005 г. N 353 "Об утверждении Правил оказания услуг связи проводного радиовещания";

от 27 августа 2005 г. N 538 "Об утверждении Правил взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную

деятельность";

от 23 января 2006 г. N 32 "Об утверждении правил оказания услуг по передаче данных";

от 10 сентября 2007 г. N 575 "Об утверждении Правил оказания телематических услуг связи";

от 26 ноября 2007 г. N 804 "Об утверждении положения о гражданской обороне в Российской Федерации";

от 22 мая 2008 г. N 381 "О порядке предоставления участков для установки и (или) установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей";

от 25 июня 2009 г. N 532 "Об утверждении перечня средств связи, подлежащих обязательной сертификации";

от 21 ноября 2011 г. N 958 "О системе обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру 112";

от 26 октября 2012 г. N 1101 "О единой автоматизированной информационной системе "Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено";

4.4. распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2003 г. N 1544-р.

4.5. совместными приказами МЧС России, Мининформсвязи России и Минкультуры России:

от 25 июля 2006 г. N 422/90/376 "Об утверждении Положения о системах оповещения населения" (зарегистрирован в Минюсте России 12 сентября 2006 г., регистрационный номер 8232);

от 7 декабря 2005 г. N 877/138/597 "Об утверждении Положения по организации эксплуатационно-технического обслуживания систем оповещения населения" (зарегистрирован в Минюсте России 3 февраля 2006 г., регистрационный номер 7443).

4.6. совместными приказами МЧС России, МВД России и ФСБ России:

от 31 мая 2005 г. N 428/432/321 "О порядке размещения современных технических средств массовой информации в местах массового пребывания людей в целях подготовки населения в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и охраны общественного порядка, а также своевременного оповещения и оперативного информирования граждан о чрезвычайных ситуациях и угрозе террористических акций" (зарегистрирован в Минюсте России 9 июня 2005 г., регистрационный номер 6700);

от 28 октября 2008 г. N 646/919/526 "Об утверждении Требований по установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей" (зарегистрирован в Минюсте России 26 декабря 2008 г., регистрационный номер 13001).

4.7. приказами МЧС России:

от 1 марта 2004 г. N 97 ДСП "Об утверждении Инструкции по проверке и оценке состояния гражданской обороны";

от 25 октября 2004 г. N 484 "Об утверждении типового паспорта безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" (зарегистрирован в Минюсте России 23 ноября 2004 г., регистрационный номер 6144);

от 4 ноября 2004 г. N 506 "Об утверждении типового паспорта безопасности опасного объекта";

от 3 марта 2005 г. N 125 "Об утверждении Инструкции по проверке и оценке состояния функциональных и территориальных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций";

от 29 июня 2006 г. N 386 "Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по организации информирования населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганде в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения

пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах" (зарегистрирован в Минюсте России 17 июля 2006 г., регистрационный номер 8074);

от 17 декабря 2008 г. N 783 "Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий";

от 4 марта 2011 г. N 94 "Об утверждении Положения о функциональной подсистеме мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" (зарегистрирован в Минюсте России 5 апреля 2011 г., регистрационный номер 20424).

4.8. приказами Мининформсвязи России:

от 13 марта 2007 г. N 32 "Об утверждении требований к построению телефонной сети связи общего пользования в части обеспечения надежности электроснабжения средств связи, выполняющих функции систем коммутации, точек присоединения и базовых станций сетей подвижной связи";

от 27 сентября 2007 г. N 113 "Об утверждении Требований к организационно-техническому обеспечению устойчивого функционирования сети связи общего пользования";

от 9 января 2008 г. N 1 "Об утверждении требований по защите сетей связи от несанкционированного доступа к ним и передаваемой посредством их информации";

от 31 января 2008 г. N 10 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства связи по исполнению государственной функции по организации системы сертификации в области связи, включающей в себя органы по сертификации, испытательные лаборатории (центры) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности".

4.9. РД-03-14-2005 "Порядок оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечень включаемых в нее сведений".

4.10. Сводными правилами:

СП 133.13330.2012 "Сети проводного радиовещания и оповещения в зданиях и сооружениях. Нормы проектирования" (утверждены приказом Минрегиона России от 5 апреля 2012 г. N 159);

СП 134.13330.2012 "Системы электросвязи зданий и сооружений. Основные положения проектирования" (утверждены приказом Минрегиона России от 5 апреля 2012 г. N 160).

4.11. Методическими рекомендациями МЧС России, в том числе:

Методические рекомендации по реконструкции территориальных систем оповещения гражданской обороны Российской Федерации, 2001 г.;

Методические рекомендации по созданию в районах размещения потенциально опасных объектов локальных систем оповещения, 2002 г.;

Методические рекомендации по созданию в районах размещения потенциально опасных объектов локальных систем оповещения на базе нового комплекса технических средств оповещения населения по радиоканалам, 2006 г.;

Методические рекомендации по реконструкции (созданию) региональных, местных и локальных систем оповещения на базе комплекса технических средств оповещения на цифровых сетях связи с IP-технологией и каналах кабельного телевидения, 2007 г.;

Методические рекомендации по созданию в районах размещения потенциально-опасных объектов локальных систем оповещения на базе комплекса программно-аппаратных средств оповещения (КПАСО "МАРС-АРСЕНАЛ"), 2010 г.;

Методические рекомендации по созданию локальных систем оповещения в районах размещения потенциально-опасных объектов на базе комплекса программно-технических средств автоматизированной системы оповещения (КПТС АСО), 2011 г.;

Методические рекомендации по созданию (реконструкции) региональных систем оповещения на базе комплекса программно-технических средств автоматизированной системы оповещения (КПТС АСО), 2011 г.

4.12. Методическими рекомендациями по созданию комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций, разработанные Минкомсвязи России и МЧС России, 2013 г.

4.13. Типовыми проектными решениями по созданию региональных, местных и локальных систем оповещения, 2001 г.

В перечисленных нормативных правовых актах и методических рекомендациях определены ответственность должностных лиц за создание и поддержание в готовности систем оповещения и информирования, порядок их создания, финансирования из бюджетов соответствующих уровней, даны рекомендации и приведены типовые организационно-технические решения по их созданию.

В целом существующие нормативные правовые акты и методические рекомендации позволяют обеспечить проведение государственной политики и нормативное регулирование в области создания и поддержания в готовности систем оповещения и информирования. Вместе с тем указанные нормативные правовые акты не позволяют обеспечить полномасштабную модернизацию созданных и интеграцию вновь создаваемых систем оповещения и информирования населения на всех уровнях, в том числе сопряженных с системами мониторинга и прогнозирования опасных природных и техногенных источников возникновения ЧС, автоматизированное и комплексное их использование.

5. ДЕЙСТВУЮЩИЕ СИСТЕМЫ ОПОВЕЩЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ РАЗВИТИЯ

Оповещение населения осуществляется силами органов повседневного управления РСЧС с использованием различных систем и технических средств, создаваемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями. К таким органам повседневного управления относятся: центры управления в кризисных ситуациях главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации, дежурно-диспетчерские службы (ДДС) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований, ДДС организаций (объектов).

5.1. Региональные системы оповещения населения

В настоящее время в Российской Федерации действует 83 региональных системы оповещения, основной задачей которых является доведение с повседневных и запасных пунктов управления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации информации и сигналов оповещения до:

- руководящего состава гражданской обороны и территориальной подсистемы РСЧС субъекта Российской Федерации;

- органов, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны при органах местного самоуправления;

- единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований;

- специально подготовленных сил РСЧС, предназначенных и выделяемых (привлекаемых) для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и сил гражданской обороны на территории субъекта Российской Федерации;

- дежурно-диспетчерских служб организаций, эксплуатирующих потенциально опасные объекты;

- населения, проживающего на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Основу региональных систем оповещения составляют комплексы технических средств оповещения (П-160, П-164, П-166, КТСО-Р, КПТС АСО, АСО-8 и т.д.), каналы сети связи общего пользования, сети теле- и радиовещания.

В целях контроля за состоянием готовности региональных систем оповещения населения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно с территориальными органами МЧС России, операторами связи и вещания, в соответствии с Положением о системах оповещения населения организованы и ежегодно проводятся комплексные проверки их готовности к использованию по назначению. Акты по результатам проверок утверждаются руководителями (председателями КЧС и ПБ) субъектов Российской Федерации.

Федерации.

По состоянию на 1 января 2013 года:

в 39 (47%) субъектах Российской Федерации готовность региональных систем оповещения к использованию по назначению обеспечена;

в 40 (48,2%) субъектах Российской Федерации региональные системы оповещения ограничено готовы к использованию по назначению;

в 4 (4,8%) субъектах Российской Федерации региональные системы оповещения не готовы к использованию по назначению (Оренбургская и Саратовская обл., Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО).

В целом действующие региональные системы обеспечивают оповещение населения Российской Федерации. Однако из-за недостаточного финансирования работ по реконструкции региональных систем оповещения сохраняется тенденция снижения их готовности. По отношению к 2011 году уменьшение количества готовых к использованию по назначению региональных систем оповещения составило 13,2%. Ежегодно практические работы по реконструкции ведут только 30 - 37 субъектов Российской Федерации.

Основные направления совершенствования региональных систем оповещения населения:

модернизация региональных систем оповещения населения на основе современных технических комплексов оповещения;

обеспечение готовности региональных систем оповещения к использованию по назначению во всех субъектах Российской Федерации;

обеспечение доведения сигналов оповещения до 100% населения, в том числе в автоматическом режиме в зонах экстренного оповещения;

внедрение современных технических средств доведения информации до населения, в том числе экстренной.

5.2. Муниципальные (местные) системы оповещения населения

Основной задачей муниципальной (местной) системы оповещения является обеспечение доведения информации и сигналов оповещения до:

руководящего состава гражданской обороны и звена территориальной подсистемы РСЧС, созданного муниципальным образованием;

специально подготовленных сил и средств, предназначенных и выделяемых (привлекаемых) для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, сил и средств гражданской обороны на территории муниципального образования, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций";

дежурно-диспетчерских служб организаций, эксплуатирующих потенциально опасные производственные объекты;

населения, проживающего на территории соответствующего муниципального образования.

Основным проблемным вопросом является отсутствие местных автоматизированных систем оповещения населения в сельских населенных пунктах.

Основные направления совершенствования муниципальных (местных) систем оповещения:

модернизация (создание) муниципальных (местных) систем оповещения на основе современных технических комплексов оповещения;

создание систем экстренного оповещения населения и их сопряжение с системами мониторинга и прогнозирования опасных природных явлений и техногенных процессов.

5.3. Локальные системы оповещения

Основной задачей локальной системы оповещения является обеспечение доведения информации и сигналов оповещения до:

руководящего состава гражданской обороны организации, эксплуатирующей потенциально опасный объект, и объектового звена РСЧС;

объектовых аварийно-спасательных формирований, в том числе специализированных;

персонала организации, эксплуатирующей опасный производственный объект;

руководителей и дежурно-диспетчерских служб организаций, расположенных в зоне

действия локальной системы оповещения;

населения, проживающего в зоне действия локальной системы оповещения.

Создание и поддержание в готовности указанных систем возложено на ведомства и организации, в ведении которых находятся потенциально опасные объекты (постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 г. N 178 "О создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов").

В соответствии с требованиями распоряжения Правительства Российской Федерации от 25 октября 2003 г. N 1544-р работы по созданию локальных систем оповещения должны были быть завершены до 2010 года. На декабрь 2012 года количество созданных локальных систем оповещения составило 72% от необходимого.

Из потенциально опасных объектов, не имеющих локальных системы оповещения, не создают системы 37,2% объектов, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти и организаций Российской Федерации, 46,2% - в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, 38% - частные предприятия.

В соответствии с нормами и правилами пожарной безопасности все здания и сооружения должны быть оборудованы соответствующими объектовыми системами оповещения при пожаре, которые в ряде случаев могут быть задействованы в ручном или автоматическом режиме для оповещения находящихся на объекте людей о других чрезвычайных ситуациях.

Основные направления совершенствования локальных и объектовых систем оповещения:

создание локальных систем оповещения в районах размещения 100% потенциально-опасных объектов и оснащение их современными техническими средствами;

создание систем мониторинга и прогнозирования опасных природных и техногенных чрезвычайных ситуаций;

внедрение технических средств оповещения, обеспечивающих доведение условных сигналов оповещения в автоматическом режиме;

сопряжение с системами мониторинга опасных природных явлений и техногенных процессов;

сопряжение объектовых систем экстренного оповещения о пожаре с муниципальными и локальными системами оповещения.

Для объектов, подведомственных Госкорпорации "Росатом", сопряжение объектовых систем экстренного оповещения о пожаре, а также сопряжение систем мониторинга техногенных процессов с локальными и муниципальными системами оповещения в автоматическом и/или автоматизированном режиме требует дифференцированного подхода и детальной проработки в каждом конкретном случае в зависимости от специфики угроз.

5.4. Основные проблемы и недостатки, влияющие на готовность действующих систем оповещения населения

Анализ состояния действующих систем оповещения населения позволяет выделить ряд проблем в обеспечении их готовности и устойчивости функционирования:

отсутствие местных автоматизированных систем оповещения в сельских местностях;

изношенность технических средств оповещения (региональные системы оповещения создавались в период с 60-х годов до начала 90-х годов прошлого века);

недостаточная подготовка оперативного дежурного состава к действиям по оповещению населения в установленные сроки;

неэффективное использование региональных сетей теле- и радиовещания, сетей кабельного телевидения, в том числе невозможность их перехвата в автоматизированном режиме системами оповещения, созданными в начале 70-х годов на базе аппаратуры оповещения 5Ф-88 (19% субъектов Российской Федерации);

низкий охват населения, особенно сельского (менее 50%), сетью электросирен и мощных акустических устройств, не позволяющий своевременно привлечь внимание населения к электронным средствам массовой информации для передачи экстренных сообщений;

снижение надежности региональных систем оповещения из-за использования в их составе комплексов технических средств, выработавших три и более установленных эксплуатационных

ресурса, не предназначенных для работы на современных цифровых сетях связи и не отвечающих современным оперативным и техническим требованиям;

отсутствие резерва мобильных средств оповещения в субъектах Российской Федерации;

отсутствие возможности аппаратно-программного сопряжения действующих систем оповещения, в том числе федеральной и межрегиональных, с системами мониторинга природных и техногенных ЧС, цифрового телерадиовещания, сетями мобильной связи и других;

невозможность интеграции аппаратуры оповещения старого парка (5Ф-88, П-160, П-164, П-166) региональных систем оповещения с другими современными системами доведения информации до населения (ОКСИОН, СЗИОНТ, службой коротких сообщений сетей операторов радиоподвижной связи и другими);

крайне недостаточное финансирование органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мероприятий по реконструкции систем оповещения и поддержанию их в готовности к применению.

Возможности современных цифровых информационно-коммуникационных технологий, развитие мультисервисных сетей связи, создание цифровых сетей теле- и радиовещания требуют пересмотра организационно-технических решений, ранее принятых при создании существующих систем оповещения на всех уровнях управления.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод, что для решения указанных проблем необходим комплексный подход к выполнению задачи оповещения и информирования населения при угрозе возникновения или возникновении ЧС с применением всех имеющихся технических средств, которые должны дополнять друг друга, а также обеспечением необходимым финансированием данных мероприятий из бюджетов всех уровней.

6. СИСТЕМЫ ИНФОРМИРОВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ РАЗВИТИЯ

Информирование населения организуется и осуществляется в целях доведения до населения информации о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также проведения пропаганды в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Информирование населения в отличие от оповещения населения не требует немедленного принятия мер по защите населения и, согласно законодательству Российской Федерации, является обязанностью всех федеральных органов государственной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций.

6.1. Общероссийская комплексная система информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей (ОКСИОН)

ОКСИОН имеет 4 уровня: федеральный, межрегиональный, региональный и муниципальный. В соответствии с иерархической структурой ОКСИОН информационные центры подразделены на федеральный информационный центр (ФГБУ "ИЦ ОКСИОН"), межрегиональные (МРИЦ), региональные (РИЦ) и муниципальные (городские) информационные центры (МИЦ).

В состав комплекса технических средств ОКСИОН входят информационные центры, стационарные терминальные комплексы (пункты уличного информирования и оповещения населения, пункты информирования и оповещения населения в зданиях с массовым пребыванием людей, мобильные комплексы информирования и оповещения населения).

В настоящее время ОКСИОН создана и функционирует за счет средств федерального бюджета в 38 крупных городах Российской Федерации и включает в себя 34 информационных центра, 94 пункта уличного информирования и оповещения населения на основе светодиодных экранов, 2656 плазменных панелей и 1062 устройств типа "бегущая строка", а также 3 мобильных комплекса информирования и оповещения населения.

ОКСИОН обеспечивает в общественных местах и местах массового пребывания людей при угрозе возникновения и возникновении чрезвычайных ситуаций информирование и оповещение

населения, а в режиме повседневной деятельности - его обучение по вопросам безопасности жизнедеятельности.

Анализ функционирования ОКСИОН позволяет сделать вывод о том, что стационарные терминальные комплексы в основном работают в повседневном режиме функционирования, осуществляя профилактическое видеонаблюдение, информирование и обучение населения.

Вместе с тем в 2008 - 2012 гг. в условиях борьбы с лесными пожарами, ликвидации последствий крушений на железных дорогах и при крупных авариях на коммунально-бытовых сетях стационарные терминальные комплексы ОКСИОН активно применялись для доведения информации о правилах безопасного поведения в сложившихся ситуациях.

Необходимо отметить, что разработка технических средств и создание ОКСИОН осуществлялись, в основном, исходя из задач и с учетом условий функционирования их в мирное время.

Дальнейшее развитие ОКСИОН осуществляется в рамках федеральной целевой программы "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2011 г. N 555.

Основные направления совершенствования ОКСИОН:

модернизация существующих элементов системы путем оснащения современными техническими средствами, в том числе энергосберегающими с возможностью отражения информации в звуковом и речевом режимах;

развитие составляющей ОКСИОН за счет средств субъектов Российской Федерации и иных источников финансирования.

6.2. Система защиты от угроз природного и техногенного характера, информирования и оповещения населения на транспорте (СЗИОНТ)

СЗИОНТ создается в целях обеспечения:

информирования и оперативного оповещения людей, находящихся на объектах транспортной инфраструктуры и транспорте, об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

мониторинга обстановки в местах массового пребывания людей на объектах транспортной инфраструктуры и транспорте;

подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности.

СЗИОНТ включает в себя терминальные комплексы, оснащенные подсистемами массового информирования (визуального и звукового), наблюдения и сбора информации, контроля параметров окружающей среды, в том числе радиационного химического контроля, экстренной связи, а также системы управления в центрах управления в кризисных ситуациях МЧС России по субъектам Российской Федерации.

В настоящее время реализуется первый этап по созданию СЗИОНТ, в рамках которого отрабатываются технологии создания СЗИОНТ, создаются опытные зоны на наиболее уязвимых объектах транспортной инфраструктуры ряда субъектов Российской Федерации, организуется их опытная эксплуатация, проводится комплекс работ по совершенствованию нормативных правовых актов и нормативно-технических документов, регламентирующих порядок создания СЗИОНТ.

За период с 2010 по 2012 годы объекты СЗИОНТ созданы и функционируют на объектах транспортной инфраструктуры в Московской, Вологодской, Тульской, Курской, Нижегородской областях, Красноярском крае, а также на станциях метрополитенов в гг. Санкт-Петербург, Новосибирск, Нижний Новгород, Казань, Самара, Волгоград и Екатеринбург.

Создание и развитие СЗИОНТ осуществляется в рамках Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г. N 1285-р.

Основные направления развития СЗИОНТ:

отработка технологий информирования и оповещения населения на объектах транспортной инфраструктуры и транспорте, завершение работ по их оснащению экспериментальными зонами;

внедрение СЗИОНТ на всех объектах транспорта и транспортной инфраструктуры, в том числе и за счет собственников этих объектов;
интеграция СЗИОНТ, созданных на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры, с местными системами оповещения и информирования населения, через диспетчерские центры управления движением;
использование механизма частно-государственного партнерства.

6.3. Сети подвижной радиотелефонной связи

Наиболее динамично в последние годы в России развиваются сети подвижной радиотелефонной связи. Количество абонентских устройств, подключенных к сетям мобильной связи к началу 2013 года, достигло более чем 256 млн. штук, что значительно превышает количество стационарных абонентов телефонной сети общего пользования.

Основной действующей технологией в сетях мобильной связи является технология 2G - 124 тыс. базовых станций, а наиболее динамично развивается применение технологии 3G - 38 тыс. при росте за два года в 4 раза.

На долю наиболее крупных операторов ("Мегафон", "МТС" и "Билайн") приходится 82% базовых станций.

Такой значительный охват населения и территории делает сети подвижной радиосвязи привлекательными для использования в целях оповещения населения об угрозах, возникающих при ЧС природного и техногенного характера.

В соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 г. N 126-ФЗ "О связи" во время ЧС природного и техногенного характера уполномоченные государственные органы имеют право на приоритетное использование сетей связи и средств связи, в том числе для передачи в приоритетном порядке информационных сообщений, касающихся безопасности населения.

При этом законодательством не установлено обязательство операторов связи осуществлять за свой счет оповещение об угрозе возникновения чрезвычайной ситуации. Более того, федеральным законом от 7 июля 2003 г. N 126-ФЗ "О связи" и постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. N 895 "Об утверждении Положения о приоритетном использовании, а также приостановлении использования любых сетей связи и средств связи во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" предусмотрено, что оказание услуг связи для государственных и муниципальных нужд осуществляется на основе договора возмездного оказания услуг связи.

Таким образом, в настоящее время у операторов связи отсутствуют основания безвозмездно оказывать услуги по информированию населения об угрозе возникновения чрезвычайной ситуации до момента официального объявления таковой, так как в противном случае, в связи с нарушением действующего законодательства, возможны претензии налоговых органов.

Основные направления совершенствования использования сетей подвижной связи:

регламентация работы операторов связи в условиях чрезвычайных ситуаций и обеспечение программно-технического сопряжения их технических средств с автоматизированной информационной платформой органов повседневного управления РСЧС;

внедрение в комплексную систему информирования и оповещения населения механизмов использования стандартных технологий сетей подвижной радиотелефонной связи типа Cell Broadcast/Interactive Cell Broadcast.

6.4. Сети теле- и радиовещания

Телевидение и радиовещание - наиболее массовые информационные системы, охватывающие практически все население России, и поэтому являются одними из основных каналов информирования и оповещения населения, а перспективные системы оповещения населения должны использовать их потенциал в полном объеме.

Основу государственной системы телерадиовещания составляют Федеральное государственное унитарное предприятие "Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания" (ВГТРК), Федеральное государственное унитарное предприятие "Российская телевизионная и радиовещательная сеть" (РТРС), Федеральное государственное унитарное предприятие "Космическая связь", Федеральное государственное унитарное

предприятие "Телевизионный технический центр "Останкино".

Наземный сегмент государственной телевизионной и радиовещательной сети составляют региональные республиканские, краевые и областные радиотелевизионные передающие центры, входящие в состав единого государственного оператора телерадиовещания РТРС, ответственного за эфирную наземную трансляцию общероссийских обязательных общедоступных телеканалов и радиоканалов на всей территории Российской Федерации, а также за создание и развертывание цифровых наземных сетей для эфирной трансляции обязательных телерадиоканалов.

К настоящему времени в Российской Федерации имеются существенные различия в доступности эфирных телевизионных каналов для населения в различных регионах страны, при этом около 1,6 млн. человек, проживающих примерно в 10 тыс. населенных пунктах, не охвачено телевизионным вещанием, а более 3 млн. человек имеют возможность принимать лишь одну телевизионную программу. Ухудшилась ситуация с внутрироссийским государственным радиовещанием, что характеризуется суммарным сокращением охвата вещанием более чем на 25 млн. человек и низким, не более 70% городского населения страны, показателем охвата качественным стереофоническим УКВ-вещанием.

В результате снижения загрузки и мощности передатчиков государственное радиовещание сегодня не может в полном объеме выполнять функцию оповещения в чрезвычайных ситуациях, что является одной из основных его функций.

Доведение охвата населения Российской Федерации многоканальным вещанием до современного уровня требует организации трансляции новых телерадиоканалов, однако распространение телерадиоканалов в общероссийском масштабе в аналоговом формате является на сегодняшний день энерго-, материало- и трудозатратным.

Федеральная целевая программа "Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009 - 2015 годы" (далее - Программа) была разработана в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. N 1349-р, с учетом важнейших положений Концепции развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008 - 2015 годы, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. N 1700-р.

Программой предусмотрен переход государственного телерадиовещания на цифровой режим с построением новых и модернизацией существующих сетей государственного телерадиовещания с использованием новых технологий, в том числе для задач оперативного информирования и оповещения населения.

Мероприятиями Программы определена очередность (4 очереди) создания сетей цифрового телевизионного вещания в субъектах Российской Федерации.

В ходе реализации Программы, в течение 2009 - 2012 гг. осуществлено строительство объектов цифрового эфирного наземного телевизионного вещания в регионах первой очереди создания сетей и в ряде опытных зон на европейской части страны, проводились работы по созданию сетей цифрового вещания в регионах второй и третьей очередей строительства.

В результате реализации мероприятий Программы уже свыше 30 миллионов граждан Российской Федерации имеют возможность просмотра телеканалов первого общедоступного мультимедиа.

Эфирное наземное телевизионное вещание в цифровом формате начато в 40 субъектах Российской Федерации: Свердловская область, Тюменская область, Республика Северная Осетия - Алания, Волгоградская область, Магаданская область, Оренбургская область, Республика Калмыкия, Ростовская область, Краснодарский край, Карачаево-Черкесская Республика, Чукотский АО, Иркутская область, Республика Адыгея, Республика Саха (Якутия), Кабардино-Балкарская Республика, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Астраханская область, Брянская область, Белгородская область, Смоленская область, Республика Дагестан, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская область, Республика Алтай, Алтайский край, Республика Тыва, Республика Хакасия, Республика Бурятия, Ленинградская область, Республика Татарстан, Амурская область, Еврейская АО, Забайкальский край, Калининградская область, Камчатский край, Курская область, Приморский край, Сахалинская область, Хабаровский край.

После выполнения Программы предполагался 100% охват территории России сигналом телерадиооповещения. Для реализации указанных задач было проведено системное проектирование сетей цифрового теле- и радиовещания с учетом требований по оповещению, а

также проведен ряд дополнительных НИОКР для разработки технологий оповещения в средах цифровых систем телерадиовещания.

Однако Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2012 г. N 617 в Программу были внесены коренные изменения. Из Программы полностью исключена модернизация сети государственного радиовещания, основной задачей Программы стала только модернизация инфраструктуры государственных сетей телевидения. В связи с тем, что покрытие всей территории России наземными средствами телерадиовещания технически возможно только средствами мощного радиовещания, были снижены и целевые показатели охвата цифровым эфирным телерадиооповещением о чрезвычайных ситуациях со 100% до 97,6%.

В целом по Российской Федерации количество радиоточек сократилось в период с 2005 по 2009 год с 15,1 млн. штук до 9,3 млн. штук, или на 39%. Количество радиоточек на тысячу жителей Российской Федерации с 2005 по 2009 год сократилось с 105,6 штуки до 64,3 штуки, или в 1,6 раза.

В 2009 - 2012 гг. тенденция сокращения радиоточек сохранилась. Процент возможного охвата оповещением населения с использованием приемников проводного вещания в целом по Российской Федерации к концу 2012 года расчетно оценивается на уровне не более 11,5% от общей численности населения, или около 25 - 35% домохозяйств.

На сокращение количества абонентов проводного вещания наряду с отказом от радиофикации объектов нового строительства и реконструированных объектов вследствие реорганизации органов строительного надзора и новации нормативной базы, переводом вещания с проводного на эфирное в сельской местности, закрытием нерентабельных сетей также оказывали влияние: низкое качество и информированность программ проводного вещания, отсутствие дополнительных телематических услуг в сетях проводного вещания, отсутствие современного оконечного оборудования.

По экономическим причинам филиалы ОАО "Ростелеком" и "Связьинвест", на балансе которых находятся региональные узлы проводного вещания, заменяют проводную сеть на сеть УКВ-передатчиков малой мощности. Данные передатчики фактически используются только для задач оповещения и не включены в систему государственного радиовещания.

Фактически сети проводного вещания (за исключением отдельных сетей в единичных крупных городах) перестали быть инфраструктурой системы оповещения населения.

Основные направления совершенствования сетей телерадиовещания для задач оповещения населения:

- построение надежных сетей цифрового телерадиовещания, обеспечивающих гарантированное и адресное оповещение, а также информирование населения на всей территории Российской Федерации;

- развитие сети УКВ радиовещания в сельской местности;

- сохранение и поддержание в готовности действующих сетей проводного вещания для применения в системах оповещения населения;

- привлечение к решению задач оповещения и информирования населения частных (муниципальных) телерадиовещательных компаний, в том числе путем заключения с ними соответствующих соглашений о взаимодействии при угрозе и возникновении ЧС.

6.5. Сети фиксированной телефонной связи

Несмотря на бурное развитие в последние годы сетей подвижной телефонной связи, сети фиксированной телефонной связи по-прежнему широко распространены на всей территории страны, но для задач информирования и оповещения используются ограниченно, в основном для оповещения с помощью автоинформаторов руководителей и сил реагирования. С внедрением на сетях новых программных коммутационных систем (типа soft-switch) потенциальные возможности эффективного оповещения значительно возрастают для данного вида связи. Необходимо проведение поисковых исследований для разработки технических решений для информирования и оповещения населения по сетям фиксированной телефонной связи и разработка соответствующих нормативов.

6.6. Интернет

Стремительно развивающаяся в последнее десятилетие сеть передачи данных общего

пользования "Интернет" по разным оценкам имеет в 2012 г. в России порядка 50% пользователей от общего числа населения. Учитывая тенденцию к расширению возможностей беспроводных технологий указанной сети и прогнозируемый дальнейший рост числа пользователей, Интернет представляет несомненный интерес для использования в качестве канала распространения сообщений оперативного информирования и оповещения населения, но на данный момент его потенциал задействуется крайне ограниченно. Необходимо проведение исследований для разработки технических решений для информирования и оповещения населения через информационно-коммуникационную сеть "Интернет", в том числе с использованием возможностей социальных сетей.

7. КОМПЛЕКСНАЯ СИСТЕМА ЭКСТРЕННОГО ОПОВЕЩЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ОБ УГРОЗЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ИЛИ О ВОЗНИКНОВЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

В целях обеспечения своевременного и гарантированного доведения до каждого человека, находящегося на территории, на которой существует угроза возникновения ЧС, либо в зоне ЧС, достоверной информации об угрозе возникновения или о возникновении ЧС, правилах поведения и способах защиты в такой ситуации, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. N 1522 "О создании комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций" в настоящее время развернуты работы по созданию до 1 января 2014 г. комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении ЧС (далее - КСЭОН).

Предполагается, что КСЭОН будет функционировать в составе действующих систем оповещения населения и представлять собой комплекс программно-технических средств систем оповещения, сопряженных с системами мониторинга и прогнозирования опасных природных явлений и техногенных процессов, для доведения сигналов оповещения и экстренной информации до органов управления РСЧС и населения в автоматическом и (или) автоматизированном режимах на региональном, муниципальном и объектовом уровнях.

КСЭОН принципиально будет отличаться от уже существующих систем оповещения населения тем, что:

- системы оповещения населения будут сопряжены с системами мониторинга и прогнозирования ЧС, и их запуск будет осуществляться при срабатывании датчиков систем мониторинга опасных природных и техногенных процессов в автоматическом и/или автоматизированном режиме, с последующим (параллельным) уведомлением соответствующего органа повседневного управления РСЧС;

- будет обеспечено комплексное использование в автоматизированном и/или автоматическом режимах различных технических средств доведения сигналов оповещения и экстренной информации до населения;

- система предназначена для своевременного и гарантированного доведения сигналов оповещения и экстренной информации до различных групп населения в зонах экстренного оповещения, которые определяются в зависимости от присущих территориям опасных природных и техногенных процессов.

Организация функционирования КСЭОН предполагается в составе территориальных подсистем РСЧС.

Общее время доведения сигналов оповещения и экстренной информации до населения с момента получения данных об угрозе возникновения или возникновения ЧС природного или техногенного характера должно обеспечивать проведение необходимых мероприятий по защите населения (инженерной, радиационной, химической и биологической защиты, проведение эвакуационных мероприятий и другие).

В соответствии с утвержденным планом реализации Указа Президента Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. N 1522, создание КСЭОН в составе территориальной подсистемы РСЧС должно включать в себя 3 основных этапа, проводимых в течение 2013 года.

На первом этапе предполагается:

- формирование и определение актами органов государственной власти субъектов

Российской Федерации по согласованию с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, в полномочия которых входит решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также с органами местного самоуправления и организациями, на территориях которых может возникнуть чрезвычайная ситуация, исходя из известных и существующих угроз природного и техногенного характера;

разработка научно-технических и организационных решений по сопряжению существующих систем оповещения населения с системами мониторинга и прогнозирования ЧС в целях создания КСЭОН;

определение источников финансирования мероприятий по созданию и модернизации систем оповещения населения, их сопряжению с системами мониторинга и прогнозирования;

принятие органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативного правового документа о реализации на территории субъекта мероприятий по созданию КСЭОН;

включение в документы территориального планирования вопросов, связанных с определением (уточнением) территорий, где требуется создать КСЭОН.

Второй этап предполагает:

приведение локальных и местных систем оповещения населения в соответствие с нормативными правовыми актами, регулируемыми вопросы их создания;

проектирование элементов КСЭОН в зонах экстренного оповещения населения, определенных нормативным актом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

размещение заказов на создание КСЭОН.

Третий этап предполагает:

создание элементов КСЭОН в зонах экстренного оповещения населения, определенных нормативным актом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

подготовку должностных лиц органов управления РСЧС к работе с использованием программно-технических средств КСЭОН;

проведение занятий, учений и тренировок по организации эксплуатации и поддержанию КСЭОН в готовности;

обучение населения правилам поведения и порядку действий при получении сигналов экстренного оповещения;

ввод в эксплуатацию на территории субъекта Российской Федерации КСЭОН и организация их функционирования в составе территориальных подсистем РСЧС.

8. ОСНОВНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ И ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ

Создание комплексной системы информирования и оповещения населения при угрозе возникновения и возникновении чрезвычайных ситуаций, структурная схема которой приведена в [приложении N 2](#), предусматривается в три основных этапа.

На первом этапе (2013 г.):

1. Осуществить комплекс мероприятий по совершенствованию нормативной правовой базы в области создания, применения и поддержания в постоянной готовности к задействованию систем информирования и оповещения населения, в том числе подготовить предложения по внесению изменений в федеральные законы "О средствах массовой информации", "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", "О гражданской обороне" и "О связи".

Планируемыми изменениями предполагается:

- разделить задачи по информированию и оповещению населения, включив определение понятий "оповещение населения о ЧС", "информирование населения о ЧС", "комплексная система экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций", "зона экстренного оповещения населения", а также уточнить полномочия органов государственной и муниципальной власти, организаций в данной области (созданию, эксплуатации и поддержанию в постоянной готовности). При этом информирование населения должно быть в полномочиях всех органов государственной, муниципальной власти и организаций, а оповещение населения, в том числе экстренное, - полномочиях органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и организаций, независимо от формы их собственности, в ведении которых находятся потенциально опасные объекты;

- дополнить основные задачи РСЧС пунктом по организации оповещения, в том числе экстренного, органов управления и населения при угрозе или возникновении ЧС природного и техногенного характера;

- включить обязательство редакций средств массовой информации (независимо от формы собственности) незамедлительно и на безвозмездной основе выпускать в свет (в эфир) по требованию МЧС России и его территориальных органов экстренную информацию об опасностях, возникающих при угрозе возникновения или возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при ведении военных действий или вследствие этих действий;

- включить право при угрозе возникновения или при возникновении ЧС природного и техногенного характера, определенных законодательством Российской Федерации, уполномоченных государственных органов в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, на приоритетное использование любых сетей связи и средств связи, а также приостановление или ограничение использования этих сетей связи и средств связи.

После принятия вышеуказанного проекта федерального закона планируется обеспечить внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" в части уточнения полномочий органов повседневного управления РСЧС по вопросам организации оповещения населения и обеспечения функционирования комплексной системы экстренного оповещения населения в составе ее территориальных подсистем. Также предполагается переработка совместного приказа МЧС России, Мининформсвязи России и Минкультуры России от 25.07.2006 N 422/90/376 "Об утверждении Положения о системах оповещения населения" в соответствии с основными положениями настоящей Концепции.

Принять национальный стандарт гражданской обороны: Оценка эффективности топологии оконечных устройств оповещения населения. Общие требования к проектированию (разработан в 2012 г. и направлен в Росстандарт).

Разработать и организовать работу по принятию национального стандарта гражданской обороны: Технические средства оповещения населения. Требования ГО. Методы испытаний.

2. Выполнить в полном объеме практические мероприятия по созданию на территориях, подверженных воздействию опасных быстроразвивающихся природных явлений и техногенных процессов, комплексных систем экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении ЧС и организовать их функционирование в составе территориальных подсистем РСЧС.

На втором этапе (2014 - 2015 годы) предполагается:

1. Продолжить работу по совершенствованию нормативной правовой базы, регламентирующей вопросы организации информирования и оповещения населения, в том числе подготовить предложения по внесению изменений в Постановления Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 г. N 177 "Об утверждении Положения о порядке использования действующих радиовещательных и телевизионных станций для оповещения и информирования населения Российской Федерации в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени" и от 1 марта 1993 г. N 178 "О создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально-опасных объектов".

2. Завершить работу по совершенствованию технологических решений и вопросов, связанных с интегрированием на всех уровнях комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении ЧС с существующей системой оповещения населения.

3. Обеспечить приведение региональных и местных систем оповещения и информирования населения в готовность к использованию по назначению.

4. Отработать и внедрить на территории всех субъектов Российской Федерации технологии комплексного взаимодействия органов повседневного управления РСЧС, систем информирования и систем оповещения населения, с учетом возможностей современных цифровых информационно-коммуникационных технологий, мультисервисных сетей связи, цифровых сетей

теле- и радиовещания, имеющих на территории соответствующего субъекта.

5. Обеспечить управление системами оповещения населения со всех запасных пунктов управления.

На третьем этапе (2016 - 2017 гг.) предполагается:

1. Создать дополнительные элементы в составе комплексных систем экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении ЧС на основе новых технологий и разработок.

2. Осуществить комплекс мероприятий на основе новых технологий и разработок по модернизации и развитию действующих систем оповещения населения, обеспечению их готовности к использованию по назначению, а также по развитию систем информирования населения.

3. Завершить в полном объеме создание взаимоувязанной комплексной системы информирования и оповещения населения при угрозе возникновения и возникновении чрезвычайных ситуаций, состоящей из системы информирования населения и системы оповещения населения, функционирующих в режимах повседневной деятельности, повышенной готовности и чрезвычайной ситуации.

9. ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ОТ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ

В результате реализации Концепции в составе РСЧС будет создана взаимоувязанная комплексная система информирования и оповещения населения, которая объединит в своем составе систему оповещения населения и систему информирования населения. Все элементы системы будут сопряжены на базе единого технического решения, основой которой являются региональные автоматизированные системы централизованного оповещения. Создаваемая в рамках реализации Концепции комплексная система информирования и оповещения населения также будет обеспечивать своевременное доведение необходимой информации, в том числе до инвалидов с учетом их особых потребностей (инвалидов по зрению; инвалидов по слуху; инвалидов, использующих инвалидные кресла-коляски; инвалидов с нарушением функций опорно-двигательного аппарата и др.).

Реализация предлагаемой Концепции будет способствовать развитию РСЧС, позволит разделить задачи и полномочия органов государственной власти всех уровней, органов местного самоуправления и организаций по оповещению и информированию населения, обеспечить устойчивое функционирование систем оповещения и информирования населения как в мирное, так и в военное время, а также обеспечить реализацию Указа Президента Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. N 1522 "О создании комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций", в том числе:

обеспечить своевременное и гарантированное доведение до каждого человека, находящегося на территории, на которой существует угроза возникновения ЧС, либо в зоне ЧС, достоверной информации об угрозе или о возникновении ЧС, правилах поведения и способах защиты;

повысить эффективность принимаемых мер по предупреждению и ликвидации ЧС, а также снизить количество пострадавшего населения и материальный ущерб от чрезвычайных ситуаций;

повысить качество подготовки и обучения населения в области защиты от ЧС природного и техногенного характера, и пожарной безопасности;

осуществить внедрение современных инновационных разработок в области систем информирования и оповещения населения;

консолидировать финансовые средства бюджетов субъектов Российской Федерации и организаций, выделяемых на развитие систем информирования и оповещения на наиболее эффективных технических решениях.

При этом оповещение населения является полномочиями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и организаций. Основной задачей оповещения населения является обеспечение защиты населения, а целью выполнения мероприятий по оповещению населения - доведение до населения сигналов оповещения и экстренной информации об опасностях, возникающих при угрозе возникновения или

возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, правилах поведения и способах защиты в данной ситуации.

Общее время доведения сигналов оповещения и экстренной информации до населения с момента получения данных об угрозе возникновения или возникновения ЧС природного или техногенного характера должно обеспечивать проведение необходимых мероприятий по защите населения: инженерной (укрытие населения в защитных сооружениях, зданиях), радиационной, химической и биологической защиты (предоставление населению средств защиты органов дыхания, зрения, кожи, укрытие в противорадиационных укрытиях и т.д.), эвакуационных мероприятий в безопасные районы и т.д. Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и организациями для выполнения полномочий по оповещению населения разрабатывают планы гражданской обороны и защиты населения, а также планы действий по защите населения и территорий, где предусматриваются все виды мероприятий по защите населения.

Особенностью выполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и организациями полномочий по оповещению населения в зонах, подверженных воздействию опасных быстроразвивающихся природных и техногенных процессов (в зонах экстренного оповещения) является создание и поддержание в постоянной готовности к применению комплексных систем экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении ЧС (КСЭОН), где сигналы оповещения и экстренная информация до органов управления РСЧС и населения передается в автоматическом и (или) автоматизированном режимах. При срабатывании КСЭОН органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и организации обязаны, при необходимости, принять дополнительные меры по оповещению и доведению информации до населения через действующие системы оповещения населения, непосредственное задействование которых осуществляется органами повседневного управления РСЧС субъекта Российской Федерации по решению координационного органа (КЧС и ОПБ) соответствующего уровня.

Информирование населения является полномочиями всех органов государственной власти различных уровней, местного самоуправления и организаций. Основной целью выполнения мероприятий по информированию населения является доведение до населения информации о прогнозируемых, но не требующих принятия срочных мер по защите населения, и возникших чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганды в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Непосредственное информирование населения осуществляется органами управления РСЧС, а также информационными подразделениями и пресс-центрами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и организаций по средствам массовой информации и по иным каналам.

10. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ НАСТОЯЩЕЙ КОНЦЕПЦИИ

Осуществление функций по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по контролю за созданием комплексной системы информирования и оповещения населения при угрозе возникновения и возникновении чрезвычайных ситуаций, включающей в себя взаимоувязанные системы информирования, а также оповещения населения возлагается на МЧС России и его территориальные органы, которые осуществляют свои функции во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Непосредственная организация выполнения практических работ по созданию, поддержанию в готовности к применению систем оповещения населения, в том числе экстренного, возлагается на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации,

органы местного самоуправления и организации, эксплуатирующие потенциально опасные объекты, вне зависимости от формы их собственности.

Выполнение работ по созданию, поддержанию в готовности к применению систем информирования населения возлагается на органы государственной власти всех уровней, органы местного самоуправления и организации (объекты).

Реализация мероприятий по созданию комплексной системы информирования и оповещения населения обеспечивается за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, средств организаций, эксплуатирующих потенциально опасные объекты, а также федерального бюджета и государственно-частного партнерства.

Финансирование мероприятий по отработке стратегических направлений, разработке современных форм и методов информирования и оповещения населения в рамках создания комплексной системы информирования и оповещения населения при угрозе возникновения и возникновении чрезвычайных ситуаций за счет средств федерального бюджета предусмотрена в рамках федеральных целевых программ "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2011 г. N 555, "Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009 - 2015 годы", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2009 г. N 985, и Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г. N 1285-р, а также ведомственных целевых программ, формируемых для обеспечения выполнения функций и задач, возложенных на функциональные подсистемы РСЧС.

Размер средств, выделяемых на создание комплексной системы информирования и оповещения населения с учетом средств, предусмотренных в рамках действующих целевых программ, уточняется в рамках подготовки организационно-финансовых планов по реализации программ на соответствующий период.

11. ВОЗМОЖНЫЕ РИСКИ

Возможные риски обусловлены следующими причинами:

отсутствием практических результатов комплексного технического сопряжения систем и устройств, осуществляющих прием, обработку и передачу аудио- и (или) аудиовизуальных, а также иных сообщений об угрозе или о возникновении чрезвычайной ситуации, правилах поведения и способах защиты населения;

возможным свертыванием государственного радиовещания;

неготовностью собственников современных информационных технологий и технических средств к активному участию в выполнении задач по информированию и оповещению населения;

недостаточным финансированием из бюджетов субъектов Российской Федерации и организаций, эксплуатирующих потенциально опасные объекты, мероприятий по созданию, доработке и модернизации уже установленных и действующих систем информирования и оповещения населения, а также их интеграции в комплексную систему информирования и оповещения населения на всех уровнях;

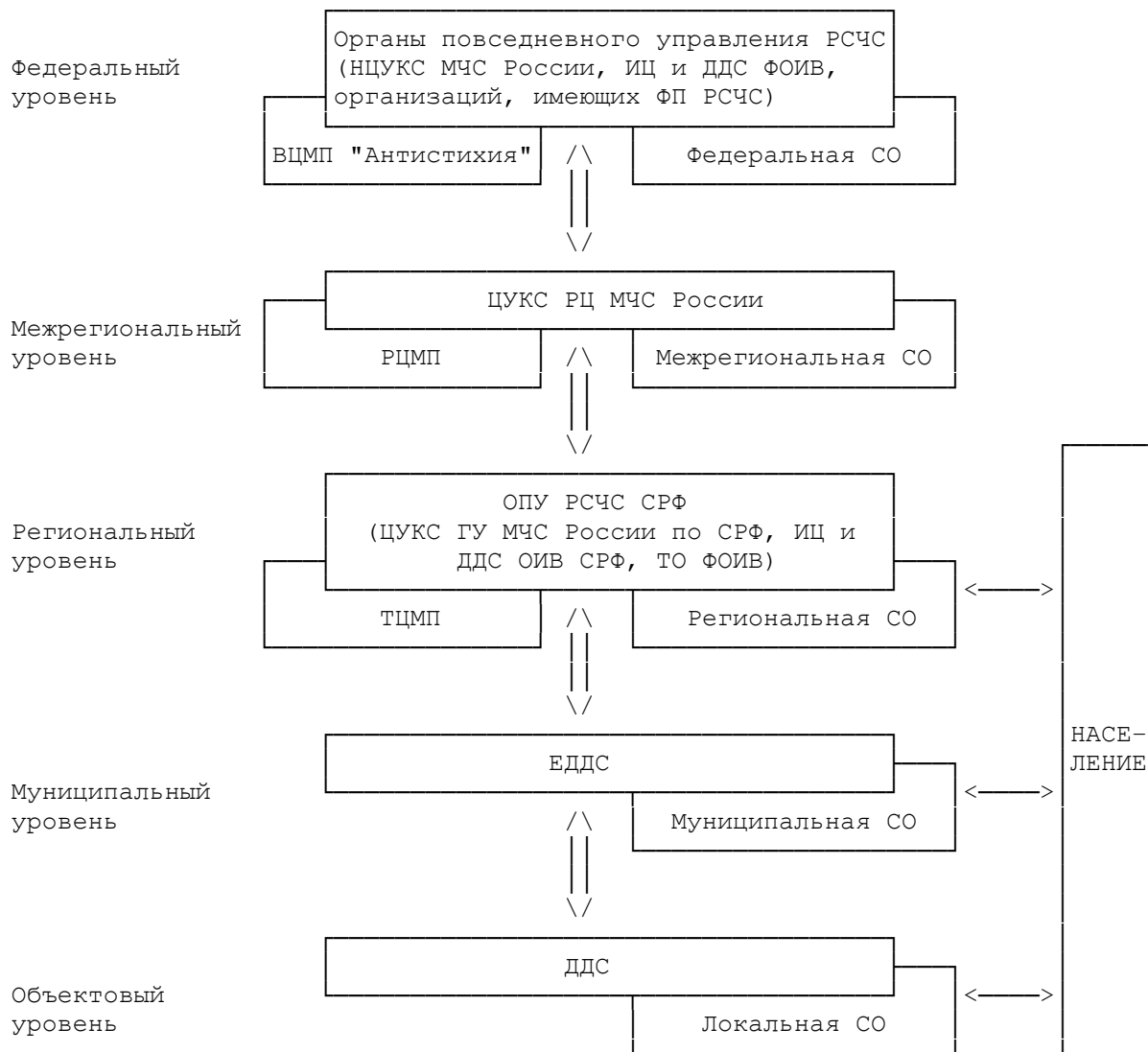
недостаточной подготовленностью населения к действиям при угрозе возникновения и возникновении чрезвычайных ситуаций.

Приложение 1

ДЕЙСТВУЮЩИЕ СИСТЕМЫ ОПОВЕЩЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

(приказ МЧС России, Мининформсвязи России)

и Минкультуры России от 25.07.2006 N 422/90/376)

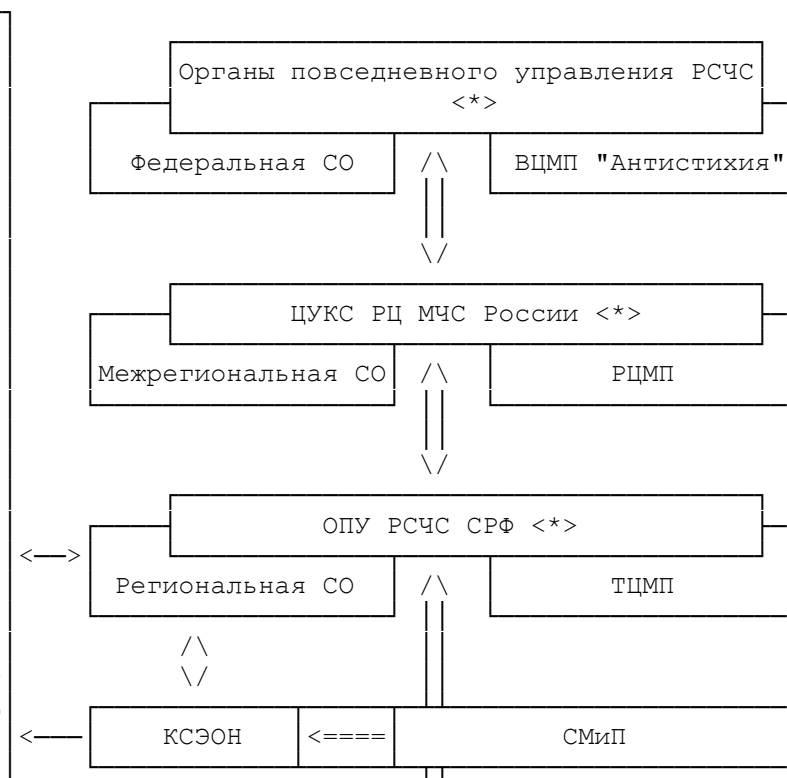


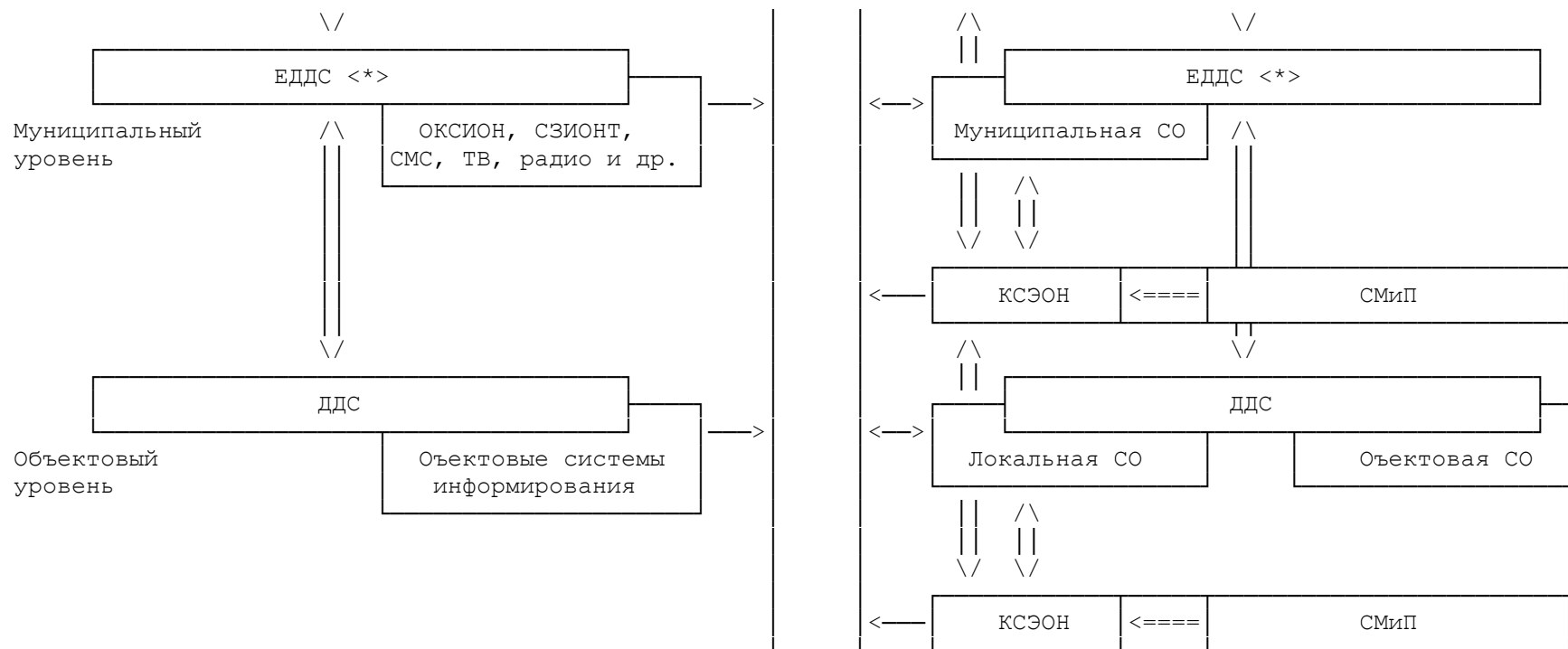
**КОМПЛЕКСНАЯ СИСТЕМА
ИНФОРМИРОВАНИЯ И ОПОВЕЩЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ПРИ УГРОЗЕ
И ВОЗНИКНОВЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

Система информирования населения

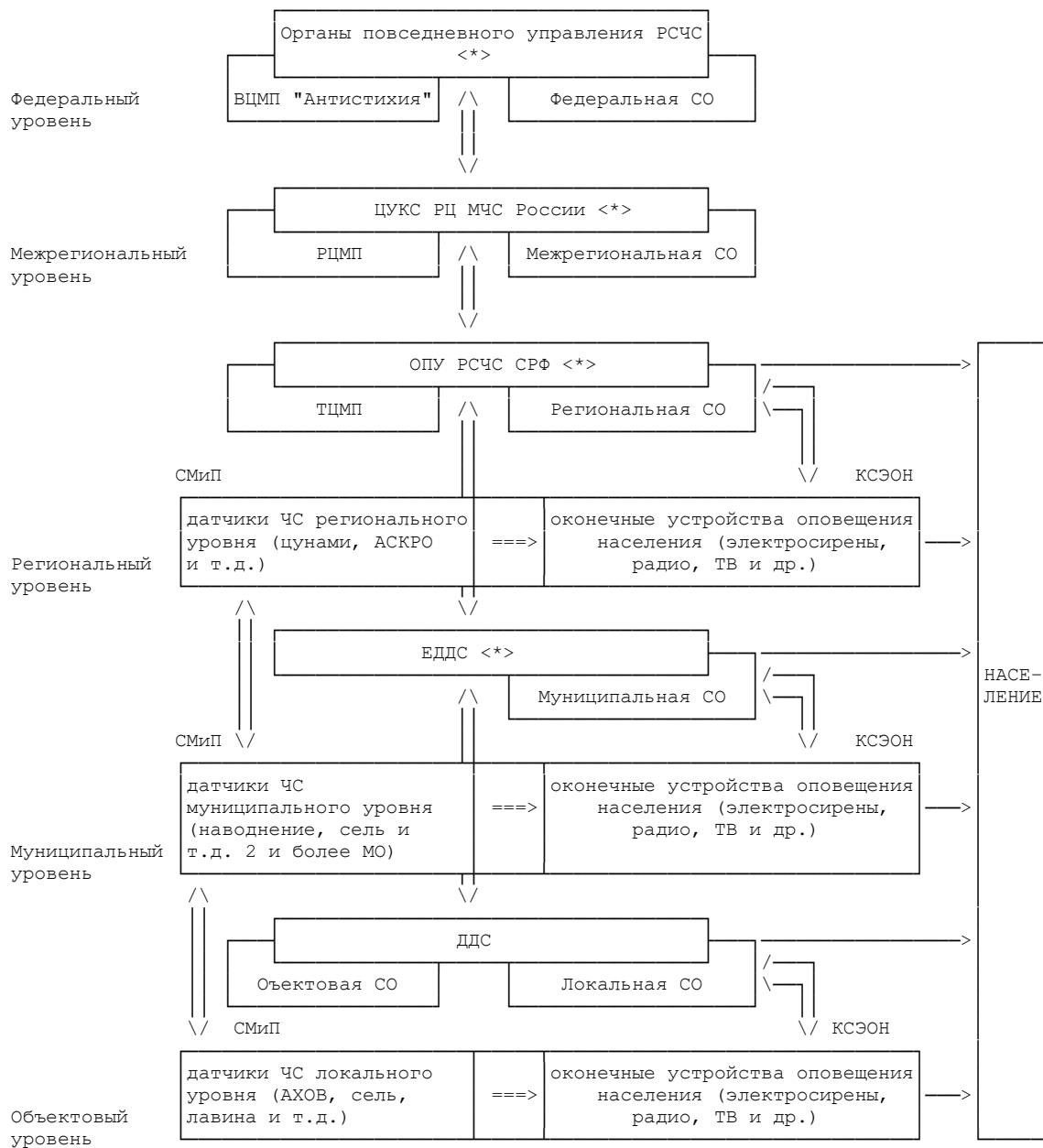


Система оповещения населения





<*> Задействование систем информирования и оповещения должно осуществляться со всех пунктов управления.



<*> Задействование систем информирования и оповещения должно осуществляться со всех пунктов управления.